

АНАЛИЗА ЛЈУДСКИХ И ФИНАСИЈСКИХ РЕСУРСА ЈАВНОТУЖИЛАЧКОГ СИСТЕМА

2016

УДРУЖЕЊЕ ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА И ЗАМЕНИКА ЈАВНИХ ТУЖИЛАЦА СРБИЈЕ

УВОД

Истраживање људских и финансијских ресурса у тужилаштвима у Србији представља један од предуслова за делотворно управљање тужилачким системом, као и за ефикасан кривични прогон и борбу против криминала. Наиме, за ефикасно вођење кривичног поступка неопходан је одговарајући број како јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, тако и запослених у јавним тужилаштвима који доприносе на директан или индиректан начин раду носилаца функције. Поред људских ресурса, односно одговарајућег кадра, неопходна су и одговарајућа финансијска средства која ће омогућити да тужиоци неометано воде истраге, ангажују браниоце по службеној дужности и вештаке, као и да сnose друге трошкове настале увођењем тужилачке истраге.

Тужилачки систем је веома сложен и већ на први поглед делује дихотомно, а запослени у систему имају различита искуства и различита виђења система, почев од тога да је систем потпуно нефункционалан и нерационалан у очувању и расподели ресурса до тога да систем функционише добро и да нису потребна његова даља унапређења. Дакле, перцепција тужилачког система изнутра зависи од тога ко о систему сведочи. Они који се налазе у бољој позицији - у тужилаштвима у којима је оптерећеност обимом посла оптимална, казаће да је и систем добар, за разлику од других који раде у тужилаштвима у којима је обим посла несавладив. Идеја овог пројекта јесте била да се систем сагледа објективно и у целисти и то: са становишта људских ресурса – како заменика јавног тужиоца, тако и свих запослених у тужилаштвима; са становишта броја предмета и основних параметара којима се рачуна оптерећеност и ефикасност поступања; и са становишта рационалног управљања финансијама.

Људски ресурси анализирани су само са становишта броја носилаца функције и броја запослених, док је анализа њихове оспособљености и континуираног усавршавања, вредновања рада и напредовања остављено по страни, јер су то начини управљања ресурсима.

Број предмета је коришћен као податак који указује на оптерећеност, како заменика јавних тужилаца, тако и запослених у јавним тужилаштвима. Број предмета је један од индикатора који указују на потребан број кадрова како би систем ефикасно функционисао.

Финансијски ресурси, одонсно буџет јавних тужилаштава, анализиран је са становишта уочених проблема у управљању финансијама, као што је креирање доцњи и принудна наплата.

1. ЉУДСКИ РЕСУРСИ

Људски ресурси представљају основни ресурс тужилаштва. Тужилачка организација захтева постојање довољног броја носилаца јавнотужилачког посла – заменика јавног тужиоца, али и довољан број правника – тужилачких помоћника који помажу заменицима јавних тужилаца. Поред наведених, тужилаштва треба да располажу и довољним бројем административног особља – записничара, уписничара и осталих, а у циљу правилног и благовременог функционисања система. Анализа људских ресурса обухватила је све наведене категорије, са становишта њиховог апсолутног броја, тако и са становишта бројчаног односа наведених категорија.

Из CEPEJ Report Edition 2014 (2012 data)¹ произилази да је укупан број заменика тужилаца у Србији 2012. године био 659 или 9,2 тужилаца на 100.000 становника, исти број је и према Извештају из 2016. године (подаци из 2014. године). Просек земаља Савета Европе за наведени период је 11,8 тужилаца на 100.000 становника, с тим што је за земље источне Европе карактеристичан знатно већи број тужилаца. Према процени броја становника Републичког завода за статистику за 2016. годину произилази да Србија има 7.076.372 становника.² Како тренутно у Србији ради 627 заменика тужилаца, произилази да тренутно на 100,000 становника има 8,8 тужилаца, што је испод просека Србије из 2012 године. Дакле, примећује се опадање броја тужилаца на 100.000 становника у периоду од увођења тужилачке истраге. Имајући у виду повећан обим посла, логично би било да је тренд супротан. Уколико би била попуњена постојећа систематизација, на 100,000 становника би било 10,4 тужилаца, што је такође испод просека земаља Савета Европе.

Према подацима из Извештаја CEPEJ 2016 (подаци из 2014) у Србији на једног заменика јавног тужиоца иде по 1,8 нетужилачког особља, односно запослених. Просек у државама чланицама Европске уније износи 1,6 запослених по јавном тужиоцу. Међутим, како би се ови бројеви боље размели неопходно је разумети и улогу јавних тужилаца у свакој појединачној држави, као и обим посла и надлежности. Тако у Холандији, на једног јавног тужиоца долази 4,7 запослених, док је у Италији 4,2 запослених. Међутим и Италија и Холандија имају знатно мање тужилаца на 100.000 становника у односу на просек за земље Савета Европе (3,6 у Италији, односно 4,67 у Холандији). Ове бројке указују на начин на који поједине државе управљају људским ресурсима у правосуђу, и да се одлучују за мањи број носилаца правосудних функција са једне стране, и за већи број „помоћног“ особља са друге стране. Дакле, можемо да закључимо са Србија има знатно број заменика јавних

¹CEPEJ Report Edition 2014 (2012 data), стр. 265.

² webrzs.stat.gov.rs

тужилаца - 25% испод европског просека, а да има незнатно већи број нетужилачког особља – 12% изнад европског просека.

Људски ресурси су најважнији и најделикатнији ресурс тужилаштва превасходно због тога што тужилачки систем захтева добро обучене и специјализоване кадрове, како тужилаца, тако и нетужилачког особља. Стога је овим ресурсом изузетно тешко управљати, тим пре што управљање не подразумева само одабир најбољих кадрова, већ и напоре ка повећању ефикасности и ефективности у поступању и одржање и унапређење квалитета рада кроз едукацију и заштиту права. Имајући у виду сложеност управљања овим кадровима, као и високе захтеве у погледу њихових квалификација и искустава, јасно је да управљање људским ресурсима мора да буде планско и то у димензијама краткорочних, средњорочних и дугорочних циљева. Такође, ради ефикасног управљања људским ресурсима превасходно је потребан консензус свих релевантних субјеката – Министарства правде, Државног већа тужилаца и Републичког јавног тужилаштва заснован на правилно утврђеним почетним премисама и јасним стратешким циљевима који се желе постићи.

1.1. Заменици јавног тужиоца

Средином 2016. године, према постојећој систематизацији, било је предвиђено 767 места заменика јавног тужиоца, од тога у основним јавним тужилаштвима било је предвиђено 456 места; у вишим 195 места; у апелационим 68 места; у Тужилаштву за организовани криминал 25 места; у Тужилаштву за ратне злочине 8 места, и у Републичком јавном тужилаштву 15 места. Укупан број попуњених места је био 645, од тога у основним тужилаштвима 385, у вишим тужилаштвима 186, а у осталим тужилаштвима 74 заменика.

Посебан проблем представља чињеница да ни постојећа систематизација, која није усклађена са потребама новог ЗКП-а, није попуњена. Наиме, средином 2016. у јавним тужилаштвима у Републици Србији недостајало је 114 заменика јавних тужилаца према утврђеној систематизацији, од чега није попуњено у:

- у основним јавним тужилаштвима укупно 71 место
- у вишим јавним тужилаштвима 9 места заменика јавног тужиоца.
- у апелационим јавним тужилаштвима 14 места
- у Тужилаштву за организовани криминал 13 места
- у Тужилаштву за ратне злочине 3 места,
- у Републичком јавном тужилаштву 4 места

забрињавајућа је чињеница да је највећи проценат непопуњених места управо у основним јавним тужилаштвима која су и највише оптерећена приливом предмета. Такође, од значаја је и чињеница да од постојећих заменика јавног тужиоца, укупно 33 заменика тужиоца су дужи временски период упућени на рад у друга тужилаштва, при чему се у тужилаштвима у којима су изабрани на функцију њихово место не приказује као упражњено, иако они у тим тужилаштвима, фактички не обављају функцију. Поред тога, 32 заменика јавног тужиоца су постављена за вршиоце функције тужиоца - при чему се њихова места приказују као “попуњена” места заменика тужиоца, иако вршиоци функције тужиоца, у највећем броју случајева, не поступају у предметима (или их задужују у мањем броју), већ обављају послове организације рада и послове управе у јавном тужилаштву.

Имајући у виду да највећи број заменика јавних тужиоца – 89% ради у основним и вишим тужилаштвима, налазимо да је са становишта истраживања људских и финансијских ресурса неопходно нарочиту пажњу посветити управо овим тужилаштвима. Такође, имајући у виду надлежност основних и виших тужилаштава, можемо да закључимо да ова тужилаштва имају у надлежности највећи и организационо најзахтевнији део тужилачког посла.



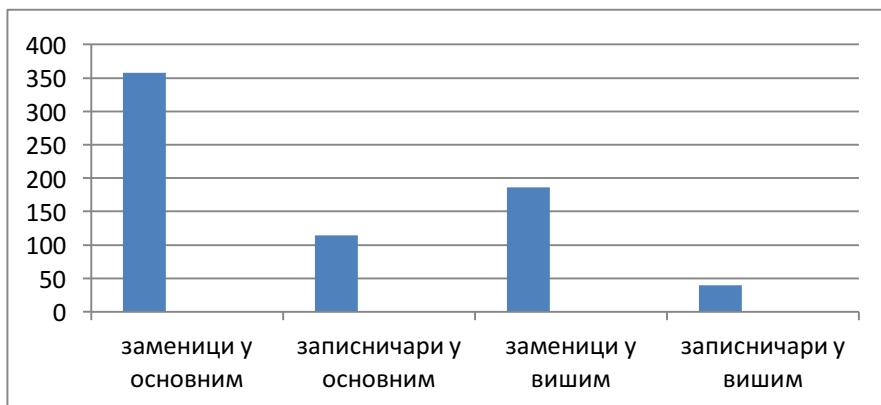
1.2. Записничари

Записничари су запослени чији је значај са становишта људских ресурса изузетно важан. Наиме, након почетка примене „новог“ ЗКП-а, тужилаштва су преузела бројне нове надлежности, од којих је најзначајнија тужилачка истрага. Наиме, тужиоци су скоро у целости преузели посао који је раније био у надлежности истражног судије. По „старом“

ЗКП-у истражни судија је предузимао радње саслушавања окривљених и испитивања сведока, као и друге радње које су му биле у надлежности. Истражни судија је имао обавезу да сваку предузету радњу бележи у форми записника, а предуслов за сачињавање ове форме је постојање записничара као лица овлашћеног за предузимање наведене радње. И „нови“ ЗКП познаје појам записничара и предвиђа да само записничар може да предузима радњу бележења, као што је то било предвиђено и ранијим законским решењем. Напомене ради, у време примене „старог“ ЗКП-а сваки истражни судија је имао једног записничара са којим је радио. Имајући у виду нове надлежности тужилаштва које се, пре свега, огледају у саслушавању окривљених и испитивању сведока, потпуно је логично решење да сваки заменик јавног тужиоца има свог записничара који би са њим радио, чиме би било омогућено да несметано, свакодневно, спроводи истрагу или доказне радње.

Број записничара у тужилаштвима:

- у основним тужилаштвима: - систематизовано: 123
 - попуњено: 114
 - 0,29 записничара на једног заменика, односно 3,3 заменика деле једног записничара
- у вишим тужилаштвима: - систематизовано: 43
 - попуњено: 40
 - 0,21 записничара на једног заменика, односно 4,65 заменика деле једног записничара
- укупно: - систематизовано: 166
 - попуњено 154
 - просек 0,269 записничара на једног заменика у основним и вишим тужилаштвима, односно 3,7 заменика у продсеку деле једног записничара.



Наведено у целости одговара наводима са терена у којима су заменици саопштавали да истрагу, односно истражне радње, због недостатка записничара и просторија за саслушање,

могу да спроводе један, највише два радна дана у седмици. Ова чињеница значајно утиче на дужину трајања истраге, односно доказних радњи, а тиме следствено и на њихов квалитет, имајући у виду да квалитет исказа сведока опада са протеклом времена.

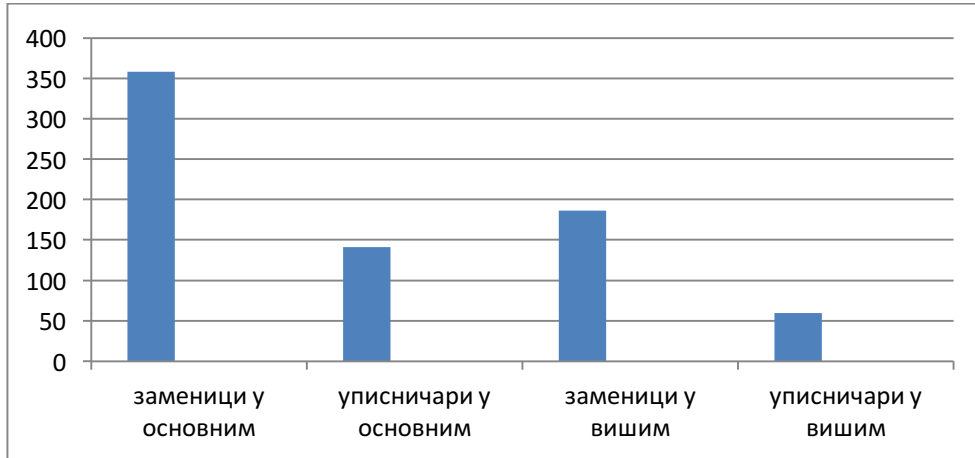
Поред тога што би довољан број записничара унапредио брзину и квалитет истраге и доказних радњи, повећање броја записничара имало би и друге посредне позитивне последице. Наиме, довољан број записничара би умногоме растеретио заменике од претераног административног посла, као што је писање позива, слање позива, улагање писмена у предмет, фотокопирање списа, достављање документације странкама и слично, које административне послове у целости сада обављају заменици јавног тужиоца. Такође, повећање броја записничара би довело и до рационалнијег располагања финансијским ресурсима, јер време које заменици јавног тужиоца проведу радећи административне послове током радног дана није занемарљиво, а цена рада заменика јавног тужиоца је најмање четири пута скупља од цене рада записничара.

1.3. Уписничари

Проширење надлежности тужилаштва, повећало је и обавезе писарнице. У великом броју јавних тужилаштава уписници се и даље воде ручно, с обзиром да јединствени информациони систем још увек није заживео у пуном обиму. Стога, обим посла уписничара се, може се рећи удвостручио у односу на обим посла који је постојао пре „новог“ ЗКП-а, с обзиром да уписничари сада морају да раде и онај део посла који су раније радили уписничари из истражне писарнице.

Број уписничара у тужилаштвима:

- у основним тужилаштвима: - систематизовано: 146
 - попуњено: 141
 - 0,36 уписничара на једног заменика, односно на 2,73 заменика иде један уписничар
- у вишим тужилаштвима: - систематизовано: 62
 - попуњено: 60
 - 0,32 уписничара на једног заменика, односно на 3,1 заменика иде један уписничар
- укупно:- систематизовано: 208
 - попуњено: 201
 - просек 0,35 уписничара на једног заменика у основним и вишим тужилаштвима, односно на 2,84 заменика иде један уписничар



Ради утврђивања неопходног броја записничара и уписничара у тужилаштвима потребно је претходно утврдити методологију на основу које ће се израчунати реалне потребе у просечном броју наведених лица за свако тужилаштво. Даље, неопходна је хитна измена Правилника о мерилима за одређивање броја особља у јавном тужилаштву (Сл.гл.79/2009) у погледу броја записничара и броја особља на административним пословима у основним и вишим јавним тужилаштвима. Наиме, Правилник је донет пре почетка примене новог ЗКП-а и био је у сагласности да потребама тадашње процесне надлежности тужилаца која није подразумевала свакодневна саслушања.

Решавање наведеног проблема – недовољног броја записничара и уписничара нужно не мора да значи и запошљавање нових лица, што би представљало трошак за државу. Наиме, спровођење наведеног могуће је у поступку премештаја из других органа или на други начин којим би се омогућавало флексибилније професионално кретање.

1.4. ИТ особље

Као што је већ решено, на жалост, тужилачка организација још увек не располаже јединственим информационом системом. Савремени трендови нужно намећу постојање јединственог информационог система чиме би се повећала потреба за ИТ особљем, а следствено смањила потреба за уписничарима. Како произилази из прикупљених података ИТ особља има највише у вишим тужилаштвима, специјалним тужилаштвима и у основним тужилаштвима у великим градским срединама. Због наведеног, мала тужилаштва нису у прилици да често примају услуге ИТ особља, чиме се смањује и њихова могућност за напредовањем у погледу нових комуникационих технологија. Имајући у виду наведено, једно од решења проблема би могло да буде прибављање ИТ услуга од лица која нису запослена у правосуђу, путем уговора о делу или уговора о пословно техничкој сарадњи са

пружаоцима услуга. На овај начин више тужилаштава са једног подручја би заједнички могли да користе услуге по повољнијим ценама.

Број ИТ особља:

- у основним тужилаштвима: - систематизовано: 20
 - попуњено: 18
 - на 21 заменика постоји један ИТ запослени
- у вишим тужилаштвима: - систематизовано: 15
 - попуњено: 14
 - на 13,2 заменика постоји један ИТ запослени
- у осталим тужилаштвима (апелациона, специјална и РЈТ): - систематизовано: 9
 - попуњено: 9

1.5. Запослени због привременог повећања обима послова

Запошљавање лица на одређено време по основу привременог повећања обима посла, уместо да буде коришћено као корективни фактор којим се систем људских ресурса чини флексибилнијим, на жалост постало је правило. Чињеница да је изразито велики број лица запослен по овом основу доводи до нестабилности система у погледу људских ресурса нетужилачког особља. Наиме, сваки од наведених запослених има тенденцију да што пре заснује стални радни однос, а уколико то не буде могуће у скорије време у тужилачком систему, ова лица ће да пронађу посао на другој страни. На овај начин тужилачки систем ће стално да уводи нова лица у систем, без довољно знања или искуства, а увек остаје оправдана бојазан да ће ова лица, након што стекну знања и искуства, напустити систем у потрази за стабилнијим радним местом. Наведена чињеница такође говори у прилог томе да тужилачком систему, у погледу нетужилачког особља, недостаје стратешко планирање и јасна анализа релативних потреба. У недостатку стратешког планирања, а у време рестриктивног трошења, запошљавање лица на одређено време по основу привременог повећања обима посла, постало је пракса. Међутим, неспорно је да овај систем ни на који начин не доприноси штедњи, већ напротив, из наведених разлога представља нерационално управљање ресурсима, које у крајњем исходу, финансијски гледано, кошта и више, с обзиром да је за свако ново лице које је запослено по овом основу потребно уложити време и труд ради његовог оспособљавања и развијања вештина на радном месту. Наведено се нарочито односи на врло сложен посао запослених у писарници где обука запослених траје и до пола године у ком периоду запослени практично ни на који начин не доприносе раду,

а други запослени са знањем и искуством троше значајан део свог радног времена управо на обуку ових лица.

У основним тужилаштвима: - 140 лица запослених због привременог повећања обима послова

- 577 укупно попуњено нетужилачког особља



- у вишим тужилаштвима: - 55 лица запослених због повећаног обима послова

- 253 укупно попуњено нетужилачког особља



- у осталим тужилаштвима: - 4 лица запослених због повећаног обима послова

- 125 укупно попуњено нетужилачког особља

- незнатан број лица је запослен по овом основу

1.6. Запослени по уговору

Упркос увреженом мишљењу да у правосудном, па тиме и у тужилачком систему постоји велики број лица ангажованих по уговору, анализа је дала супротне резултате. Наиме, из прикупљених података произилази да незнатан број лица ради по овом основу – свега 12:

- у основним тужилаштвима: 5 лица или 0,86%
- у вишим тужилаштвима: 6 лица или 2,37%
- у осталим тужилаштвима: 1 или 0,8%

1.7. Тужилачки сарадници

Тужилачки систем у Србији се традиционално умногоме ослања на тужилачке сараднике. Ова лица представљају незамењив људски ресурс, будући да се ради о лицима која дуже време раде у систему са амбицијом да буду изабани за носиоце јавнотужилачких функција. Најчешћи профил тужилачког сарадника је дипломирани правник који је почео да ради као волонтер, две године провео радећи приправнички посао, а потом положио правосудни испит и наставио да ради у тужилаштву. Дакле, најчешће се ради о младим људима који су цео свој професионални живот провели у тужилаштву. Неретко су ова лица и након положеног правосудног испита наставила да волонтирају јер нису постојала упражњена места на која би могли да конкуришу. Дакле, ради се о лицима која имају положен правосудни испит, а врло често чак и услов за избор на јавнотужилачку функцију. Ова лица највећи део тужилачких послова обављају потпуно самостално. Овај опис, сам по себи, говори о томе колико су тужилачки сарадници битни за правилно и ефикасно функционисање тужилаштва. Са друге стране, ова лица представљају један од два најчешћа пута за улазак у јавнотужилачку функцију (други извор је Правосудна академија). Тужилачки сарадници су најчешће оптерећени послом и бројем предмета у једнакој мери као и заменици јавног тужиоца у тужилаштву у коме раде.³

Број тужилачких сарадника:

- у основним тужилаштвима: - систематизовано: 178
- попуњено: 171

³ О оптерећености више у делу који се односи на ефикасност поступања.

- 0,44 сарадника на једног заменика, односно на 2,25 заменика иде један сарадник

- у вишим тужилаштвима: - систематизовано 77

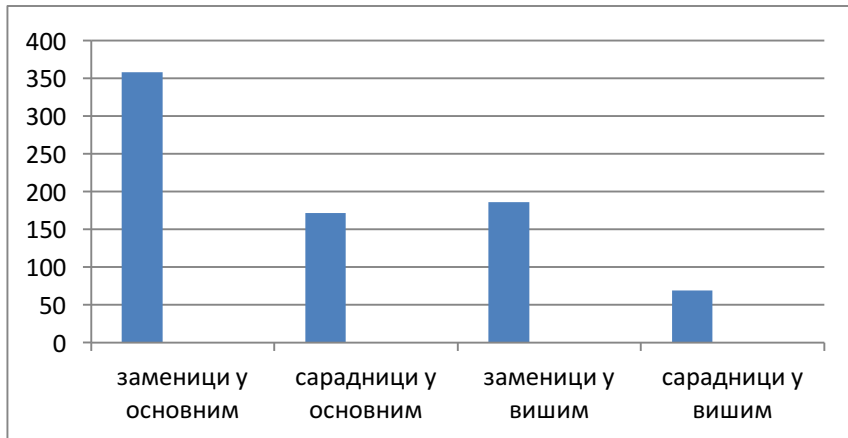
- попуњено 69

- 0,37 сарадника на једног заменика, односно на 2,69 заменика иде један сарадник

- укупно: - систематизовано 255

- попуњено 240

- просек 0,42 сарадника на једног заменика у основним и вишим тужилаштвима, односно на 2,37 заменика иде један сарадник



Уколико се има у виду да највећи број тужилачких сарадника обавља посао самостално (нарочито у основним тужилаштвима), а имајући у виду да на свака 2,37 заменика иде по један тужилачки сарадник, онда је јасно да је допринос сарадника ефикасности система апсолутно незамењив. Чини се да постоје проблеми и у управљању овим ресурсом који се огледају пре свега у изменама прописа којима је регулисан начин уласка у јавнотужилачку професију, као и чињеницом да позиција тужилачког сарадника није професионализована, нити је постојао покушај да се учини атрактивном, а нарочито уколико се имају у виду ниска примања тужилачких сарадника. Неадекватно управљање овим ресурсом доводи до израженог одлива тужилачких сарадника из тужилаштва у адвокатуру или привреду. Практично, на овај начин тужилаштво оспособљава кадрове за насложеније правничке послове и када ти кадрови постану професионално зрели и у највећој професионалној снази, тада напуштају тужилаштво и одлазе у приватни сектор. Наведено представља традиционалну бољку правосудног система.

1.8. Приправници

Приправници су значајан људски ресурс, првенствено из разлога што ова категорија производи тужилачке сараднике. Неспорна је чињеница да тренутно у Србији постоји незнатан број приправника, укупно 12, од чега је чак 8 у београдским тужилаштвима. Разлог наведеном је вероватно забрана запошљавања која је на снази већ две године. Међутим, очигледно је да се ова категорија, из традиције или реалне потребе, надомештава волонтерима чији број је у значајном порасту.

Број приправника:

- у основним тужилаштвима 11
- у вишим тужилаштвима 1.

1.9. Волонтери

Допринос волонтера тужилачком систему је незамењив. То су често људи са великим искуством, а неретко имају и услов за избор, односно у тужилаштву су провели приправнички стаж, положили правосудни, након чега и даље волонтирају у тужилаштву. Пракса волонтирања, постоји већ дуги низ година у правосуђу. Међутим протеклом годином, овај феномен се од аномалије система претворио практично у правило система. Велики број волонтера у тужилачком систему делимично је и последица забране запошљавања која је на снази већ две године.

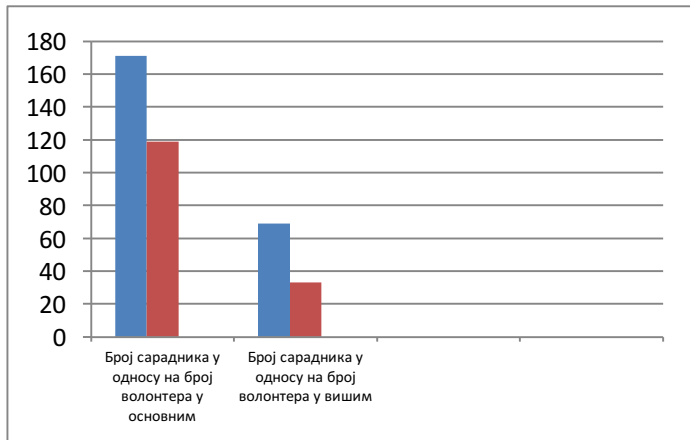
Описани тренд је забрињавајући јер се ради о лицима која ће свакако напустити тужилаштво првом приликом када им се укаже шанса за плаћеним послом, односно систем на ова лица не може да рачуна средњорочно или дугорочно. Са друге стране, волонтирање се у добром делу стручне јавности схвата као нека врста практичног образовања потребног за улазак у неку другу професију, на пример адвокатуру. На жалост, пракса волонтирања која је постала неписано правило за улазак у правосуђе, има практичне последице, а то је чињеница да ће на волонтирање у дужем периоду да пристану само они млади људи који имају финансијску подршку породице. Са друге стране када тужилаштва распишу конкурсе за тужилачке приправике или сараднике, такође постоји неписано правило да буду примана лица која волонтирају (неретко и по 3-4 године). Посредно, на овај начин се врши дискриминација младих правника који потичу из финансијски необезбеђених породица и за њих су врата правосуђа практично затворена.

Број волонтера у тужилаштвима је крајње забрињавајући:

- у основним тужилаштвима: 119 волонтера
- у вишим тужилаштвима: 33 волонтера

Када је у питању однос броја сарадника и волонтера бројке су такође забрињавајуће:

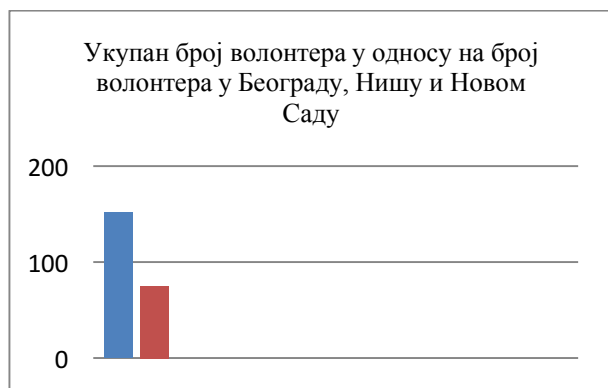
- у основним тужилаштвима на једног сарадника у просеку има 0,69 волонтера
- у вишим тужилаштвима на једног сарадника у просеку има 0,47 волонтера



Уколико се броју сарадника дода број волонтера који фактички обављају сараднички посао долазимо до следећих података:

- 290 сарадника и волонтера у основним тужилаштвима, односно на једног заменика 0,75 сарадника или волонтера
- 102 сарадника и волонтера у вишим тужилаштвима, односно на једног заменика 0,54 сарадника или волонтера

Највећи број волонтера је у великим градовима, у основним тужилаштвима у Београду, Новом Саду и Нишу, укупно 75 волонтера. Ефикасност поступања у овим тужилаштвима у многоме зависи од волонтера. Са друге стране симптоматичан је случај основног тужилаштва у Руми које је, према постојећој анализи, једно од најугоженијих по питању недовољног броја заменика јавног тужиоца. У овом тужилаштву има укупно 6 волонтера који практично обављају сарадничке послове и тако олакшавају рад заменицима којих има недовољно.



2. ЕФИКАСНОСТ ПОСТУПАЊА

2.1. Прилив предмета

Ступањем на снагу новог ЗКП-а у октобру месецу 2013. године и преношењем целокупног поступка истраге у надлежност јавног тужилаштва, обим посла тужилаца значајно је повећан. Тужиоци у првостепеним тужилаштвима сада у сваком појединачном предмету извршавају најмање два пута већи број процесних радњи. Већ на самом почетку примене ЗКП-а из 2013. године било је јасно да је обим посла несавладив, упркос максималном улагању напора, посебно у основним јавним тужилаштвима. Посебан проблем представљао је велики број незавршених истрага које су из судова враћене у тужилаштва, чиме је и број предмета у већини тужилаштва скоро два пута увећан. Тако, је само у основна тужилаштва из судова пренето преко 38.000 предмета⁴. Повећан обим посла и повећање броја предмета није било праћено изменом систематизације броја тужилаца.

Велики број предмета примљених у рад на месечном нивоу (по утврђеној методологији⁵) - анализом добијених резултата за 2015. годину, утврђено је да поред наведених проблема постоји и проблем великог прилива, односно великог броја предмета примљених у рад на месечном нивоу по утврђеној методологији: КТ + КТР 1:8 +КП 1:8 за основна тужилаштва и КТ + КТМ + КТР 1:8 за виша тужилаштва.

У основним јавним тужилаштвима заменици јавног тужиоца на месечном нивоу приме (по методологији КТ + КТР 1:8 +КП 1:8):

- у 15 тужилаштва заменик тужиоца је на месечном нивоу примио у рад у просеку испод 25 предмета,
- у 18 тужилаштва заменик тужиоца је на месечном нивоу примио у рад од 25 до 35 предмета,
- у 11 тужилаштва заменик тужиоца је на месечном нивоу примио у рад од 35 до 45 предмета,
- а у 14 тужилаштва заменик тужиоца је на месечном нивоу примио у рад од 45 до 75 предмета месечно.

⁴ Serbia Judicial Functional Review, 2014, стр. 26

⁵Методологија: КТ + КТР 1:8 + КП 1:8 за основна тужилаштва и КТ + КТМ + КТР 1:8 за виша тужилаштва.



У вишим јавним тужилаштвима заменици јавног тужиоца на месечном нивоу приме (по методологији КТ + КТМ + КТР 1:8):

- у 3 тужилаштва заменик тужиоца је на месечном нивоу примио у рад мање од 5 предмета,
- у 14 тужилаштава заменик тужиоца је на месечном нивоу примио у рад од 5 до 10 предмета
- у 8 тужилаштава заменик тужиоца је на месечном нивоу примио у рад од 10 до 17 предмета



Када је реч о апелационим јавним тужилаштвима број предмета по заменику је приближно исти, стим што Апелационо јавно тужилаштво у Новом Саду и Апелационо јавно тужилаштво у Крагујевцу имају нешто већи број предмета од утврђеног просека од 312 предмета по заменику. Ова тужилаштва немају кашњење у раду, будући да решавају прилив од 99 до 100% и готово да немају нерешених предмета на крају године, што је и логично будући да је обим посла ових тужилаштава смањен 2014 године, јер је део њихове надлежности пребачен на виша тужилаштва, а и због природе њиховог поступања.

Према подацима Извештаја СЕРЕЈ 2016 (подаци из 2014), јавни тужиоци приме 2,77 предмета на 100.000 становника, док је просек у државама чланицама ЕУ 3,55 предмета, а у државама Западног Балкана 1,90. Ови подаци потврђују да су јавни тужиоци у Србији оптерећенији од колега из региона.

2.2. Број предмета у раду

Из СЕРЕЈ Report Edition 2014 (2012 data)⁶ произилази да је број предмета по заменику јавног тужиоца у 2012. години био 344 предмета, с тим што је просек за земље Савета Европе за ту годину био 452 предмета. Сада је просечан број предмета по заменику јавног тужиоца у основним јавним тужилаштвима у Србији 1197 предмета, а ако би се само попунила постојећа систематизација, број предмета по заменику у основним тужилаштвима би у просеку био 860 предмета. Када је реч о вишим јавним тужилаштвима, просечан број предмета по заменику тужиоца је 494, а при попуњеној систематизацији би био 415 предмета. У апелационим јавним тужилаштвима, просечан број предмета по заменику износи 312 предмета, а износио би 249 предмета ако би се систематизација попунила. Дакле, уочава се да је број предмета по заменику јавног тужиоца, посебно у основним јавним тужилаштвима, повећан и више од три пута у односу на просек из 2012. године.

Анализом добијених резултата за 2015. годину, утврђено је да је постојећа систематизација релативно задовољавајућа, али је очигледно да иста пати од екстремне неуједначености. Наиме, из добијених резултата *о укупном броју предмета у раду по заменику јавног тужиоца* утврђује се да се тај број креће за:

основна јавна тужилаштва:

- од 206 предмета у раду, колико има заменик јавног тужиоца у Основном јавном тужилаштву у Параћину,
- до 3301 предмет у раду - колико има заменик јавног тужиоца у Основном јавном тужилаштву у Убу

а за виша тужилаштва:

- од 205 предмета, колико има заменик тужиоца у Вишем јавном тужилаштву у Пожаревцу
- до 920 предмета, колико има заменик тужиоца у вишем јавном тужилаштву у Сомбору.

⁶СЕРЕЈ Report Edition 2014 (2012 data), стр. 265.

Из добијених резултата о броју предмета примљених у рад на месечном нивоу у 2015. години по заменику јавног тужиоца (по утврђеној методологији)

основна јавна тужилаштва:

- од 13 предмета, колико на месечном нивоу приме у рад заменици тужиоца у Параћину
- до 75 предмета, колико месечно прими у рад заменик тужиоца у Бечеју

виша јавна тужилаштва:

- од 4 предмета, колико на месечном нивоу приме у рад заменици јавног тужиоца у Вишем јавном тужилаштву у Шапцу и Пожаревцу,
- до 17 предмета, колико прими у рад заменик јавног тужиоца у Вишем јавном тужилаштву у Зрењанину.

Оптерећеност великим бројем предмета у раду: анализом добијених резултата за 2015. годину, утврђено је да поред екстремне неуједначености постоји и проблем оптерећености заменика тужиоца великим бројем предмета. У основним јавним тужилаштвима заменици јавног тужиоца имају укупно:

- у 3 тужилаштва више од 2000 предмета у раду
- у 14 тужилаштава између 1500 и 2000 предмета,
- у 14 тужилаштава између 1000 и 1500 предмета у раду
- у 17 тужилаштава између 700 и 1000 предмета у раду
- у 10 тужилаштава између 500 и 700 предмета у раду,

Дакле, у 53% основних јавних тужилаштава заменици јавног тужиоца имају укупно преко 1000 предмета у раду.



У вишим јавним тужилаштвима заменици јавног тужиоца имају:

- у 8 тужилаштава више од 500 предмета у раду

- у 8 тужилаштава од 400 - 500 предмета у раду
- у 4 тужилаштава од 300 - 400 предмета у раду
- у 5 тужилаштава испод 300 предмета у раду

Дакле, у 64% виших тужилаштава заменици тужиоца имају укупно преко 400 предмета у раду.



2.3. Стари предмети

Из СЕРЕЈ Report Edition 2014 (2012 data), произилази да је CR (стопа решавања предмета) за 2012. годину у тужилаштвима у Србији био 58%.⁷ Сада је скоро у свим јавним тужилаштвима у Србији стопа решавања предмета изнад просека из 2012. године, али без обзира на ту чињеницу, број нерешених предмета на крају године се повећава, посебно у основним јавним тужилаштвима, што говори у прилог томе да тужилаштва раде више него раније, али да и поред тога, због повећаног обима посла, не могу да савладају превелики обим предмета у раду.

Нагли раст нерешених предмета настао је најпре као директна последица увођења тужилачке истраге и у највећем броју су то предмети који су враћени из судова као нерешене истраге. Тенденција раста нерешених предмета резултат је одсуства реакције на постојеће стање. Ако се има у виду да је притом и број новопримљених предмета у константном расту од 2014 до 2016. године, те да јавни тужиоци сада у поступку истраге спроводе много више процесних радњи него раније, јасно је да су у овом тренутку

⁷ Морамо скренути пажњу да су у новообјављеном Извештају СЕРЕЈ из 2016 године (подаци из 2014. године) наведени нешто другачији подаци. Према овом Извештају наводи се да је стопа решавања предмета у Србији у 2010. години била 78%, у 2012. години била 105%, док је у 2014. години 96%. Није јасно како су дошли до толико другачијих података.

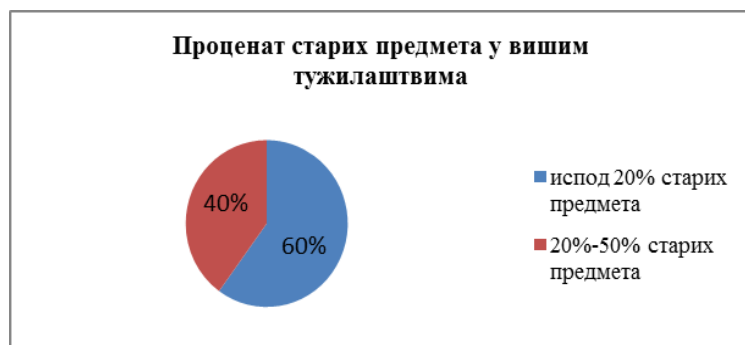
неопходне хитне мере у погледу повећања броја заменика тужилаца, које би најпре зауставиле даљи пад квалитета рада, а потом и довеле до стварања адекватних услова за рад којима би се створила могућност благовременог и квалитетног решавања предмета.

Уколико се има у виду да тужилаштва која имају висок проценат старих предмета, уједно, по правилу, имају и ниску стопу савлађивања прилива (CR), онда је јасно да ће се тренд раста броја старих предмета наставити.

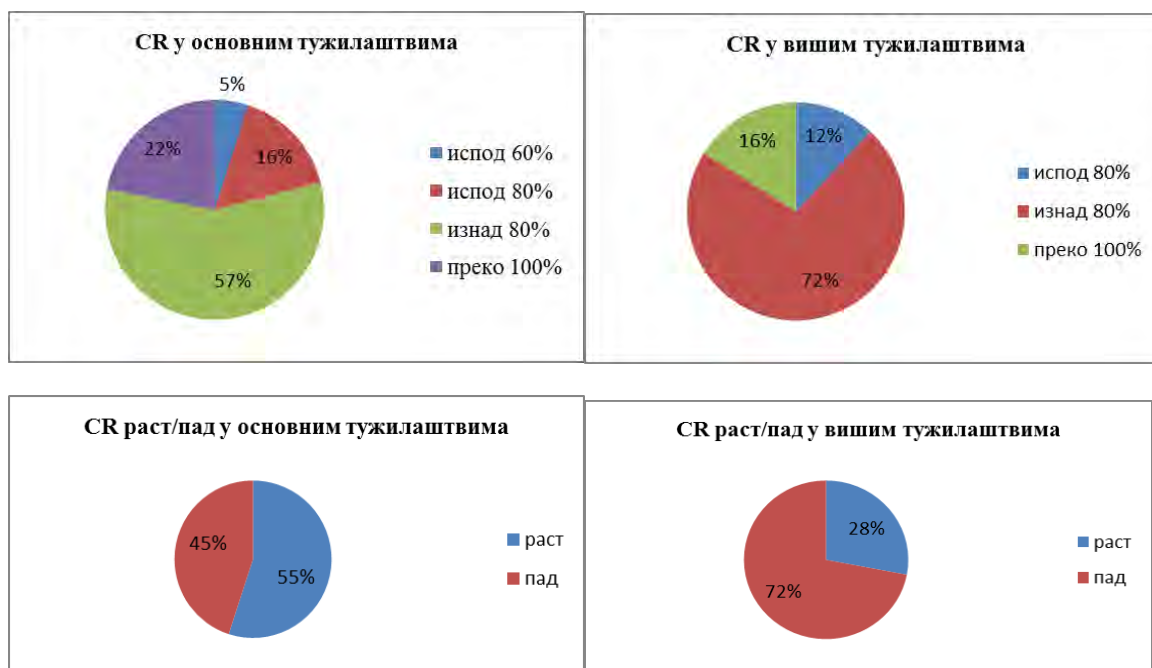
Од 58 основних јавних тужилаштава, у 18 тужилаштава проценат старих предмета је преко 50%, у 60,4% тужилаштва је између 20% и 50%, а тек у 8,6% тужилаштава проценат старих предмета је на одрживом нивоу од испод 20%. Уочљива је тенденција раста процента старих предмета из године у годину. Нарочито је забрињавајуће стање у тужилаштвима на подручју града Београда и шире околине – Прво, Друго, Треће основно јавно тужилаштво у Београду, тужилаштво у Обреновцу и Младеновцу где проценат старих предмета знатно прелази 60%. У наведеним тужилаштвима, са релативно ниском стопом савлађивања прилива (од 60%-80%) потребно је да се стопа савлађивања прилива повећа преко 120% како би до 2019. године могли да стабилизујемо и учинимо одрживим број старих предмета.



У вишим јавним тужилаштвима је нешто боља слика, али и даље забрињавајућа. 60% виших јавних тужилаштава има испод 20% старих предмета, а у 40% тужилаштава проценат старих предмета је од 20% до 50%. Међутим, јасан је тренд повећања процента старих предмета, тако да од укупно 25 виших јавних тужилаштава, тек у 3 тужилаштва долази до пада процента старих предмета, у једном тужилаштву стагнира, а у 21 тужилаштву тај проценат расте. Дакле, раст процента старих предмета је уочен код 87,5% виших тужилаштава.



Како је повећање броја старих предмета у директној последичној вези са ниским CR-ом, забрињавајући је тренд пада CR-а у великом броју тужилаштава, нарочито у вишим јавним тужилаштвима.



Решавање старих предмета је обавеза правосуђа у целости. Није згорег указати и на чињеницу да је Србија у обавези да поштује право на суђење у разумном року, што је регулисано и законом и да последица кршења овог права може бити исплата значајних новчаних накнада. Неспорно је да је проблем великог броја старих предмета у тужилаштву превасходно условљен недовољним бројем заменика јавних тужилаца, што произилази из анализе. Међутим, поред препоруке за повећањем броја заменика јавних тужилаца и тужилачких помоћника, потребно је донети и програм решавања старих предмета како би се одредили јасни циљеви и рокови решавања овог проблема. Програм решавања старих предмета може да се донесе по угледу на програм ВССа, с тим што је потребно да свако тужилаштво појединачно донесе програм. Наиме, анализа је показала да су узроци великог броја старих предмета, као и тенденција раста старих предмета, различитог порекла и да се разликују од тужилаштва до тужилаштва. Јасно је и на први поглед да је основни узрок у

неким тужилаштвима недовољан број заменика јавних тужилаца (тужилаштва на подручју града Београда и неких других градова), с друге стране, у другим тужилаштвима постоји релативно довољан број заменика, али и даље долази до раста процента старих предмета. Стога је потребно, за свако тужилаштво које има висок проценат старих предмета, извршити анализу узрока раста или немогућности смањења процента старих предмета, па након тога донети одређене препоруке и упутства, као и одредити рокове у којима би се препоруке и упутства спровели, након чега је потребно поново извршити анализу како би се утврдило да ли је програм дао резултате.

2.4. Дужина трајања поступка

Дужина трајања поступка у директној је вези са правом на суђење у разумном року, које представља део права на правично суђење. Сврха права на суђење у разумном року је очување поверења на правни систем, који почива на владавини права, демократији и људским правима. Одлуке донете у „неразумно“ дугом року не могу више да произведу оне правне и психолошке последице које производе одлуке донете у разумном року, чиме се нарушава поверење грађана у правни систем, самим тим и у државу која почиње грађанима да делује недовољно способна да „право на папиру“ спроведе у „право на делу“.

Савет Европе је државама чланицама указивао на проблем кршења права на суђење у разумном року и то не само у односу на поједице којих се одлуке судова тичу, већ пре свега на штету која настаје по државу. Препорука Савета Европе број 6 од 12. маја 2004. године садржи упутства државама чланицама да посебну пажњу треба да обрате на постојање делотворних правних средстава у случајевима прихватљивих тужби везано за претерану дужину судских поступака.

Република Србија је 2016. године почела да примењује Закон о заштити права на суђење у разумном року, а у члану 1. ст. 3. је прописано да „судска заштита права на суђење у разумном року укључује и истрагу коју у кривичном поступку спроводи и јавни тужилац“. Дакле, законодавац се определио за заштиту права на суђење у разумном року и у фази поступка која се одвија пред јавним тужиоцем. Овим законом Србија се определила за модел заштите права на суђење у разумном року који представља комбинацију превентивног и компензаторног модела.

Право на суђење у разумном року у кривичним поступцима одликује се специфичностима. Првенствено, у односу на кривичне предмете постоји нижи ниво толеранције кршења овог права. Такође, поред опште сврхе суђења у разумном року, у кривичноправним предметима ово право има и посебну, ужу сврху, јер „прецизна сврха овог права у кривичним стварима

лежи у томе да окривљеном лицу буде обезбеђено да не буде исувише дуго под притиском оптужбе.“⁸ Ипак, када су у питању кривични поступци, због њихове правне природе, посебан пробем може да представља и убрзано доношење пресуда, посебно ако се оптужени налази у притвору. Стога, кривични суд мора да балансира између експедитивног и правичног поступка, а за разлику од грађанског суда, мора посебно да води рачуна и о јавном интересу.

Приликом разматрања да ли је дошло до повреде права на суђење у разумном року релевантна су три кључна питања: питање почетка рачунања рока, питање завршетка рока и питање оцене дужине трајања са становишта његове оправданости. У кривичним предметима почетак рока рачуна се од тренутка када је неко лице оптужено. Европски суд за људска права појму оптужбе у свом аутономном тумачењу даје суштински, а не формални смисао. Тако, у случају *Deweer v Belgium*⁹ оптужбу дефинише као „званичну обавест дату појединцу од овлашћеног органа власти којом се тврди да је осумњичен да је извршио кривично дело“ или „ситуацију у којој је осумњичени суштински погођен због исте сумње“. Можемо да закључимо да рок почиње да тече од предузимања радњи у преткривичном поступку, и то прецизније, од тренутка када је осумњичени упознат са почетком предузимања тих радњи. Рок се завршава доношењем коначне одлуке, односно прецизније даном када је оптужени обавештен о коначној одлуци.

Новим ЗКП-ом две трећине поступка у кривичној материји налази се у рукама јавног тужиоца и то у оним предметима који су оптужени и изнети пред кривични суд. У преосталим предметима који никада не доспеју пред суд него се заврше у оквиру тужилаштва (решење о одбачају, опортунитет) целокупан поступак се окончава пред тужиоцем. Такође, значајан је број споразума о признању кривичног дела, где суд има процесно значајну, али садржински незнатну улогу, односно у овим случајевима поступак се практично у потпуности одвија пред тужиоцем. Уколико имамо у виду наведено, као и закључак о почетку рачунања рока, лако је закључити да се питање права на суђење у разумном року пре свега односи на брзину поступања тужилаштва. Дакле, у кривичној материји, са становишта права на суђење у разумном року, најзначајнији је рад тужилаштва, односно можемо да поставимо питање - да ли је тужилаштво са постојећим ресурсима способно да ово право спроведе у дело.

Све што је раније наведено, а тиче се: недовољног броја носилаца заменика јавног тужиоца и нетужилачког особља, претеране оптерећености заменика јавног тужиоца административним пословима, недостатка записничара и просторија за саслушање, нестабилности људских ресурса, значајног процента старих предмета, неуједначености у расподели предмета и релативно ниске стопе решавања предмета, указује да у тужилаштвима постоји проблем за који можемо да очекујемо да ће се у наредном периоду

⁸ *Wemhof v. Germany*, став 18. преузето из S. Trechsel, *Human Rights in Criminal Proceedings*, 2005., page 135.

⁹ *Deweer v Belgium*, параграф 42, 44 и 46.

рефлектовати и на дужину трајања поступка. Такође, не треба занемарити ни наводе које често истичу тужиоци у разговорима а то је да се прилив углавном савладава радом на предметима лакшим за обраду, односно на оним предмета који не захтевају улагање већег труда, док се поступање у тежим предметима одлаже за касније. Уколико се оваква претпоставка покаже тачном, онда би могли да закључимо да се тужилаштво суочава са још значајним проблемом – немогућношћу обраде и поступања у тежим предметима, што све може да доведе у питање ефикасност државе у борби против неких група кривичних дела чије је откривање и гоњење, по правилу, теже.

Свакако да дужина трајања поступка представља значајан проблем, а правна природа овог проблема захтева посебну, свеобухватну анализу која може бити предмет неког другог пројекта. Ипак, морамо да будемо свесни да повреда права на суђење у разумном року, према постојећем законском решењу, резултује и финансијским последицама и то у виду накнаде штете за повреду овог права. Рационално располагање финансијским ресурсима подразумевало би, пре свега, спречавање настанка повреде наведеног права, сасвим тим и накнаде штете. Дакле, финансијско превентивно деловање у виду унапређења људских ресурса и услова рада. Посебна анализа може да покаже да ли би финансијско улагање у унапређење система и повећање људских ресурса било исплативо са становишта потенцијалне штете која би наступила, по основу повреде права на суђење у разумном року, а у случају нереаговања.

2.5. Препоруке за унапређење ефикасности

Како је тужилаштво сложен систем, препоруке се односе на све релевантне субјекте – Државно веће тужилаца, Републичког јавног тужиоца и Министарство правде, у оквиру њихових надлежности. Проблем нагомилавања старих предмета, као и недовољног броја заменика јавних тужилаца може да буде ефикасно и одрживо решен само синхронизованим одлучивањем свих наведених субјеката.

С тим у вези Министарство правде би, у циљу стабилизације тужилачког система, могло да предложи измене релевантних закона а у циљу рационалније прерасподеле терета посла (на пример укидање „мале апелације“) или флексибилнијег одлучивања у погледу систематизације места заменика јавних тужилаца. Такође, у надлежности Министарства правде је и повећање броја тужилачких помоћника на одређено време у јавним тужилаштвима у којима постоји значајан број старих предмета, као и премештај државних службеника и намештеника. Описане потребе за повећањем броја тужилачких помоћника, записничара и административног особља не морају нужно да значе повећање трошкова. Наиме, трајно или привремено радно ангажовање наведених лица, могуће је спровести у

поступку премештаја из других органа или на други начин којим би се омогућавало флексибилније професионално кретање.

Са друге стране РЈТ, као релевантан субјекат, би у циљу стабилизације система, требало да донесе програм решавања старих предмета, по угледу на слична решења које је већ предузела судска власт.

Што се тиче ДВТа као релевантног субјекта, овај орган би требало да започне примену члана 40. ст. 9. Закона о Правосудној академији према којој Веће може лицу које је завршило почетну обуку одобрити заснивање радног односа на одређено време у тужилашву најдуже три године, уколико се јављао на конкурс, а није изабран. Сматрамо да би овакво поступање, свакако у сарадњи са Министарством правде, имајући у виду њихову надлежност у погледу плата, било корисно из више разлога. Прво, повећали би се капацитети тужилаштва у погледу стручног особља, што би, несумњиво довело до повећања ефикасности поступања, самим тим и смањења броја старих предмета (што је неопходно уколико желимо да повећамо СР преко 100% у одређеним тужилаштвима). Друго, наведена лица већ примају накнаду, која се у крајњој истанци финансира из буџета РС. Њихово заснивање радног односа на одређено време не би изискивало нове трошкове за буџет, а представљало би велики допринос напорима за унапређење ефикасности рада тужилаштва у циљу смањења броја старих предмета. Такође, овим лицима би се омогућило да наставе са стицањем практичних знања и искустава. На овај начин би Веће, а сходно израђеним програмима за решавање старих предмета, могло да управља људским ресурсима на бољи начин и тако унапређује ефикасност поступања, како у појединачним тужилаштвима, тако и у целини.

3. ФИНАНСИЈСКИ РЕСУРСИ

3.1. Тренутно стање

Финансијски ресурси којима располаже тужилаштво су и на први поглед очигледно неадекватни. Основни проблем лежи у непостојању централизованог и стратешког планирања буџета, имајући у виду поделу финансијских надлежности између Министарства правде и ДВТ-а, као и постојање директних буџетских корисника у тужилачком систему. Наведено представља иманентни проблем система који може бити превазиђен само заједничком политиком одлучивања у погледу основних стратешких циљева који се желе постићи, или трансфером финансијских надлежности на једну централну институцију. Свака промена у тужилачком систему, било по питању људских ресурса или ефикасности поступања има значајне финансијске последице и свака стратешка одлука мора бити усклађена са финансијским могућностима. На жалост, наш правосудни систем је током континуиране реформе често патио од буџетских притисака који нису били препознати на време, што је све довело до немогућности било каквог финансијског стратешког планирања. Сведоци смо да се у скоријој прошлости неретко дешавало да предлагач закона и законодавац тврде да примена неког закона не изискује новчана средства, па се у пракси касније утврди да тврдња није била тачна и да постоје значајни трошкови који су касније били тешко измирени. Тако је било и са применом „новог“ ЗКП-а који је по својој правној природи био знатно „скупљи“ од „старог“ Закона¹⁰.

Можда најзначајнији финансијски проблем тужилачког система представља чињеница да увођење тужилачке истраге није било праћено правилним буџетским преносом средстава. Тужилачка истрага није правилно препозната са финансијског аспекта. Иако је од Веће, на основу података прибављених из судова о трошковима истраге из периода важења „старог“ Закона, израчунало потенцијалне трошкове по „новом“ Закону, од потраживаног износа за 2014. годину, Већу је одобрено значајно мање од тражених средстава. Сличан неадекватан износ је одобрен и за две наредне године - 2015. и 2016. годину. Недовољност средстава за потребе истраге довело је до значајног дуговања браниоцима и вештацима, која потраживања су потом наплаћивана принудним путем и тако се основни дуг значајно увећава (по основу трошкова и камата). На овај начин се вештачки и непотребно увећавају трошкови тужилаштва што представља нерационално управљање финансијским ресурсима.

¹⁰ Ако ни због чега другог, а оно због „слуштања“ границе обавезне одбране са 10 на 8 година запрећене казне.

Предлагање обима и структуре буџетских средстава неопходних за рад тужилаштва јесте једна од најважнијих надлежности Већа. Међутим, Веће има надлежности само у делу који се тиче плата заменика јавних тужилаца у основним, вишим и апелационим јавним тужилаштвима и надлежности над плаћањем трошкова истраге. Чињеница је да Веће располаже довољним средствима за плате носилаца јавнотужилачких функција, међутим, Веће није у могућности да правилно предвиђа трошкове истраге (тим пре што ЗКП нема јасну одредбу у погледу надлежности исплате накнада браниоцима и вештацима). Са друге стране, Веће чак и да правилно предвиди трошкове за наредну годину, оно нема гаранције да ће планирани буџет бити одобрен, с обзиром да износ буџета зависи од надлежних министарстава. У светлу наведеног, тешко је замислити било какво стратешко планирање, а свака одлука која се тиче људских ресурса и ефикасности би, по свој прилици, могла да остане мртво слово на папиру због финансијских немогућности.

Уколико се Србија упореди са подацима из Извештаја СЕРЕЈ 2016 (подаци за 2014) произлази да Србија издваја 5 евра по глави становника за јавна тужилаштва, док је просек за државе чланице Европске уније 12,91 еуро. Када се упореди буџет јавног тужилаштва у Србији са БДП Србије, за јавна тужилаштва се издваја 0,11% БДП, док је просек за државе чланице ЕУ 0,07% БДП. Ови подаци могу дати погрешну слику да Србија издваја доста у односу на државе чланице ЕУ, али подаци за друге државе Западног Балкана показују да просек износи 0,13% БДП-а. Виши проценат БДП се издваја у државама које су у развоју и у којима се спроводе значајније реформе и инфраструктурна улагања, тако да је то потребно имати у виду када се планира буџет за јавна тужилаштва.

Додатни проблем представља чињеница да се Србија суочава са екстремно високим фискалним дефицитом – 7% годишње са растућим јавним дугом што је све резултовало хитном потребом смањења јавне потршње, чиме је погођен и сектор правосуђа последње две године. Такође, у скорије време очекује се трансфер финансијских надлежности са Министарства правде на Државно веће тужилаца што ће представљати посебан изазов за ДВТ имајући у виду недовољне административне и планске капацитете овог тела.

3.2. Планирање буџета

Планирање буџета се годинама уназад врши на исти начин. Оно подразумева специфичне економске класификације које се пројектују на основу методологија: актуелних трошкова; актуелних трошкова плус инфлација и/или линеарних пројекција. Такође, ДВТ не располаже аутоматизованим механизмом који би био коришћен у процесу планирања, а који би сам рачунао планирани износ. Целокупан процес планирања одвија се ручно.

Имајући у виду наведено, постало је уобичајено да се додела средстава врши само на основу алокација из претходне године, без анализе очигледних недостатака претходног буџета, на коју праксу Функционална анализа Светске банке критички указује.

Такође, постојећи процес планирања буџета не дозвољава флексибилност буџетских ставки у циљу решавања неког конкретног, акутног проблема, нити средњорочно планирање у циљу решавања задатих стратешких циљева. Тако, на пример, постојеће буџетско планирање не пружа могућност флексибилног планирања новчаних средстава за поједина тужилаштва средњорочно са циљем смањења броја старих предмета и повећања ефикасности поступања. Без описане флексибилности финаксијског система није могуће било какво стратешко планирање, с обзиром да свака иоле значајнија промена постојећег стања има своју финансијску рефлексiju.

Друга страна медаље јесте планирање уштеда. До сада се ниједан релевантан субјекат (Министарство правде, ДВТ или РЈТ) нису бавили питањем могућих уштеда, нити је постојала било каква анализа којом би било потврђена или оповргнута могућност уштеда. Питање уштеда се у финансијском планирању није постављало. Уколико се уштеде могу остварити, потребно је направити план и рокове уштеда, као и план утрошње уштеђених средстава у циљу унапређења ефикасности поступања.

Досадашња пракса није познавала ни анализу постојећих ресурса у циљу њихове алокације ради постизања већег степена ефикасности система.

3.3. Дуговања

Правосудни систем у целости већ дужи низ година генерише енормна дуговања. На овај податак критички је указала и Светска банка¹¹ говорећи о дуговањима судова. Из података Светске банке произилази да су, само у периоду од три године – од 2010. до 2013. године, дуговања судова скоро удвостручена, а да у просеку расту 24% годишње. Према наведеној анализи највећи генератори трошкова су основни и виши судови и то по основу екстерних услуга које су судови дужни да плате сходно процесним обавезама, претежно у кривичним предметима. Наведени трошкови подразумевају, пре свега услуге адвоката по службеној дужности, вештака и тумача, али и трошкове спровођења притвореника.

Преласком тужилачке истраге са судова на тужилаштва, потраживања адвоката, вештака и тумача са судова прешла су на тужилаштва. Није на одмет поменути и чињеницу да су одредбе новог ЗКПа којима је регулисано питање трошкова поступка недовољно јасне и да

¹¹ Serbia Judicial Functional Analysis, 2014. pg.267

се тумаче на различите начине, због чега постоји неуједначена пракса у погледу тога који орган (полиција, тужилаштво или суд) и у којој фази поступка има обавезу да плати одређене трошкове.

Са новим ЗКП-ом, без правилног планирања и у недостатку адекватне контроле трошења средстава, на жалост, можемо да очекујемо да тужилаштва постану нови генератор дугова, тим пре што највећи део досадашњих дуговања управо произилази из кривичних поступака. У прилог наведеном говори и чињеница да су дуговања основних и виших тужилаштава на половини 2016. године за текућу годину била 1,7 пута већа од дуговања која су пренета из претходне 2015. године. Укупна дуговања тужилаштава за 2016. годину биће позната на крају године, након чега је потребно урадити детаљну анализу дуговања.

3.4. Препоруке

Када су у питању финансијски ресурси већина препорука се односи на унапређење поступака и процедура у самом Државном већу тужилаца, али одређене препоруке захтевају активну улогу других органа, као што су Министарство правде и Министарство финансија.

Државно веће тужилаца би требало да предузме следеће мере:

- За планирање будућег буџета потребно је сачинити правилни методолошки приступ који ће бити коришћен за израчунавање финансијских потреба. Такође, потребно је извршити аутоматизацију процеса планирања, уместо досадашње праксе да се целокупан процес планирања спроводи „ручно“;
- Правилно утврђивање потребних трошкова тужилаштва на име истраге, ради благовременог исплаћивања и избегавања вештачког увећања трошкова путем принудне наплате;
- Потребно је извршити анализу дуговања – извор настанка, разлози неизмирења, могућности смањења трошкова;
- Потребно је извршити анализу могућих уштеда применом неких од процесних механизма, као на пример споразума о признању кривичног дела, а све у циљу давања смерница у ком обиму и на који начин треба примењивати неке од процесних института;
- Потребно је извршити анализу о постојећим трошковима у принудној наплати (трошкови адвоката и вештака). Ова анализа би обухватила податке о томе да ли се дуг у принудној наплати увећава, у ком износу, колики проценат укупних потраживања се наплаћује у принудној наплати и у којој мери би се могле постићи уштеде уколико би се принудна наплата избегла;

- Потребно је увести праксу интерне ревизије у рад ДВТа.

Поред наведених препорука, Државн веће тужилаца и Министарство правде би требало да изврше припреме за планирани трансфер надлежности са Министарства финансија на ДВТ, посебно у смислу јачања административних капацитета ДВТа.

Такође, како би се отклониле недоумице и различита пракса судова, потребно је изменити одредбе ЗКПа које се тичу трошкова поступка ради јаснијег прецизирања који орган и у којој фази поступка има обавезу плаћања одређених трошкова.

У преговорима са релевантним субјектима потребно је указати на чињеницу да тужилаштва нису пуки „трошак“ буџета имајући у виду да по основу опотрунитета прикупе и до 5 милиона евра годишње која средства се уплаћују на посебан подрачун Министарства правде, након чега се додељују на јавном конкурсун носиоцима пројекта из области јавног интереса – здравство, култура, просвета и сл.